

试论我国构建服务型政府的时代背景和路径

刘清华

(常熟理工学院 党委宣传部,江苏 常熟 215500)

摘要:以人为本,建设公共服务型政府是我国政府职能转变的主要目标,也是完善社会主义政治体制、全面建设小康社会的重要任务。我国社会正处于经济社会全面转型的关键时期,这是构建服务型政府所处的时代背景。构建服务型政府可以从继续改革政府行政管理体制、建设新型公共型财政体制、建设高素质公务员队伍、创新政府文化、积极发展中介组织和民间组织、重构政府责任体系、公民参与等路径加以探索和实践。

关键词:服务型政府 时代背景 路径

中图分类号:D625

文献标识码:A

文章编号:1008-5092(2008)04-0010-04

构建服务型政府是我国人民政权性质的题中之义,是随着我国改革开放事业的进一步深入而提出的改革的一个新任务,也是我国现阶段政府行政体制改革的重要目标。

一、服务型政府的内涵及特征

(一)服务型政府的内涵

服务型政府是指在民主政治的框架下,通过法定程序,按照公民意志组建起来,以为公民服务为宗旨,实现服务职能,承担着服务责任的政府^[1]。“以人为本”、“执政为民”是服务型政府的治理理念;由“全能政府”向“有限政府”转变是服务型政府的发展目标。

(二)服务型政府的特征

1. 为民政府。判断一个政府是统治型政府、管理型政府还是服务型政府,最重要的依据就是在公共服务中政府与公民间的关系,即到底是官本位还是民本位、政府本位还是社会本位、权利本位还是权力本位。服务型政府实现了对统治型政府和管理型政府政民关系的完全改变,最终回归到了公民本位的执政理念。服务型政府强调“公民本位、社会本位、权利本位”,强调为市场主体服务、为社会服务,最终为人民服务。

2. 有限政府。有限政府仅拥有有限管理社会的权利,对经济社会管理负有限责任,通过向市场

主体提供公共服务,实现政府对时常主体互动式管理。政府由原来控制者,改变为服务者。

3. 责任政府。服务型政府在强调为民服务的理念的同时,还要求政府能够为自身的服务行为承担相应的责任。责任政府要求政府自身回应社会 and 公众的基本要求并积极采取行动,履行政府在整个社会中的法律义务。

4. 法治政府。法治政府是指受到法律约束,依法行使权力的政府。法治化是服务型政府可持续发展的保证,为服务型政府提供规则边界,体现服务型政府的规范功能,督促政府自律,使政府依照法定的轨迹运行。同时,政府的权力超越法律边界,责任就会对政府权力越界进行惩罚。

二、构建服务型政府的时代背景

(一)经济体制改革的需要

当前,我国社会正处在经济社会全面转型的关键时期,经济发展取得巨大的成就,但是各种社会矛盾突出,如:市场体系还不够健全,经济成分、利益分配方式等呈现出多元化和多样性,政府宏观调控的机制功能尚不明确,经济结构有待进一步调整,市场机制作用还不充分,分配关系还没理顺,资源环境压力加大等等。党中央、国务院相继提出了落实科学发展观、构建社会主义和谐社会和社会主义新农村建设等宏伟任务,这些体现了

收稿日期:2008-04-27

作者简介:刘清华(1970-),男,江苏苏州人,讲师,苏州大学硕士生,研究方向:政治学理论。

我国正处于经济和社会转型的关键时期。

（二）社会转型的需要

随着我国经济和社会的转型,必然要求政府转型,从适应计划经济体制的政府类型转化到适应市场经济体制的政府类型。面临转型,政府需及时调整治理方式,把职能行使的重点转移到加强宏观调控、市场监管、社会管理和公共服务上来,从而实现从管制型政府转为服务型政府。

（三）政府改革的需要

建国以来特别是改革开放以来,我国没有及时把政府转型作为政府改革的基本目标,因此多次政府机构改革未能取得实质性的进展。在当前改革深入的情况下,政府改革的实质就是要实现政府转型,由经济建设型政府转向服务型政府。构建服务型政府,从经济层面而言就是为社会提供市场不能提供的公共产品与服务,确保竞争的有效性和市场在资源配置中的作用;从社会层面而言,就是要为社会提供稳定的就业、公平的教育和健全的社会保障机制和体系,保证社会向健康的方向发展^[2]。

三、构建服务型政府的路径选择

当前我国在服务型政府建设方面还存在一些问题和认识上的误区。这些问题不仅涉及到政社分开、政企分开、政事分开、政府与中介组织分开等,更涉及到政府理念、职能转变及其优化配置、机构重组、权责划分与责任机制、提高效能、行为模式和组织文化等内容^[3]。

（一）继续改革政府行政管理体制

建设服务型政府,基础是理顺行政管理体制。核心是转变政府职能,突破口是行政审批制度改革。要加快行政管理体制改革,建设行为规范、运转高效、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。

首先,转变政府管理观念。构建服务型政府,必须转变政府的管理观念,树立依法行政观念、公平与效率观念、规则观念、互惠观念、服务的观念和市场的观念等。政府要保障市场在资源配置中的基础地位,为市场的发育创造良好的环境。同时要改变自身对社会的全方位控制状态,变“官本位”为“民本位”,担当起服务者这一角色。

其次,进一步推进机构改革。建设服务型政府,必须按照精简、统一、效能的原则和决策、执行、监督相协调的要求,深化机构改革,使政府组织机构更趋合理、科学和高效,实现机构职能、编

制和工作程序的法定化。推进和深化政府机构改革,要优化同级政府的组织结构,进一步调整政府机构设置,理顺上下级政府机构设置,减少行政层级,优化行政区划结构,使政府机构适应国家经济和社会的发展。

第三,加快政府职能转变。政府行政管理体制改革的核心是转变政府职能,使政府成为责任政府、服务政府和法治政府。政府要通过转变职能,解决好“越位”、“错位”和“缺位”的问题,改变过去那种包揽一切的管理体制,分散政府的管理权限和范围,充分发挥市场机制的作用,处理好政府与企业、市场和社会的关系,最终把政府职能引导到公共服务上来。

（二）建设新型公共型财政体制

我国现行财政体制中存在着功能上的错位和缺陷,导致了经济社会发展过程中存在着诸多失衡和矛盾。主要表现在:将财政资金过多地运用在投资国有企业上,以及过多地投资于基础领域和竞争性行业,公益性投资项目所占投资比例失衡,例如在就业解决、社会保障、义务教育等社会事业方面的投入过少。为此,应当加快建立与服务型政府相适应的服务型财政体制。特别是政府要把财政支出的重点从基础性的生产领域转移到公共产品、公共服务领域上来,加大对基础教育、公共卫生、社会福利、环境保护、社会保障、基础设施等公共产品和公共服务的投入;完善政府采购制度,规范财政转移支付制度,调整中央财政与地方财政的公共支出结构,积极克服现行财政体制存在的弊端,大力推进与服务型政府相适应的新的公共财政体制的建设。

（三）建设高素质公务员队伍

所谓服务型政府,是“为人民服务的政府,它把为社会、为公众服务作为政府存在、运行和发展的基本宗旨,是在公民本位、社会本位的理念下,在整个社会民主秩序的框架下,通过法定程序,按照公民意志组建起来的以为公民服务为宗旨并承担着服务责任的政府”^[4]。服务型政府的实质就是为人民服务的政府,它反映着政府的一种基本理念和价值追求。然而正如有学者提出的,《公务员法》在我国实施十二年来,一些问题也需要我们冷静地加以探讨和分析:在分类管理上还不科学,在实际运用中还存在如何细化问题;公务员规模上的体制性约束影响优秀人才选拔;有效的激励与约束机制和充满活力的竞争机制尚需建立

与完善^[5]。为此,要在服务型政府模式下重构公务员制度,进行以提升公务员能力素质模型为核心的公务员职业化纵向体系的重构,以录用、培训和激励考核为核心的公务员职业化横向体系的重构。根据新的形势和任务,建立和完善竞争择优的选拔机制、适应社会需要的培训机制、与贡献相适应的激励机制、开放灵活的流动机制等,健全出入制度,推行辞职、辞退制度,使公务员队伍建设实现制度化、规范化和法治化。

(四) 创新政府文化

构建服务型政府,还必须构建服务型政府的政府文化。“政府文化是政府工作人员的认识、情感、价值、理想及政治品质等因素的综合体现,是政府运行的环境因素。”^[6]首先,要实现由官本位的政府文化向民本位的政府文化转变。我国传统文化的官本位色彩浓厚,具有唯权威是尊的价值倾向。构建民本位的政府文化就是要求让公众成为行政活动的中心,政府是公众的服务者,政府围绕公众开展服务。其次,要实现由人治型的政府文化向法治型的政府文化转变。在我国传统社会的政治生活中,人治或德治占据主导地位。而人治型的政府文化已渗透到我国社会成员的政治思维中,仍在影响着我国当代的政治发展。构建服务型政府,必须克服人治型政府文化的思维定势,唤醒公众对法律的认同感,实现由人治型政府文化向法治型政府文化转变,从而强化政府守法的理念。第三,要实现由封闭型的政府文化向开放型的政府文化转变。中国传统社会的政府文化是一种保守的封闭型的政府文化,其特点是安于现状、不思进取,缺乏社会对行政活动的监督。因此,需要在实践中,不断创新政府文化,构建开放型的政府文化,增强政府执政的公开性、透明性和公正性,打造学习型政府。

(五) 积极发展非政府组织

积极发展非政府组织,建立政府与人民群众之间的对话、协商和沟通机制,实现社会自律和自治,对于消化矛盾和稳定社会是十分有益的。把传统体制下政府的许多事情转由非政府组织去做,可以使政府把更多精力用于社会服务上来。

建设服务型政府的真正意义并不是调整政府内部的关系,而是调整政府与社会的关系。国家与社会处于双向互动之中,国家的退却和政府职能的收缩是以社会的自发组织的发展为条件的。因此,在转变政府职能、建设服务型政府改革的同

时,一定要制订社会发展促进战略,鼓励和推动社会组织的发展。通过各种非政府组织,把分散的公民组织起来,进行利益表达、参与政治生活,实行一定程度的自治(自我管理),既可以提高管理效率,也可以节省政府开支,减轻政府负担,避免政府直面社会矛盾和冲突而没有回旋余地^[7]。

(六) 重构政府责任体系

自20世纪80年代以来,服务型政府已经成为世界各国普遍认同的理念。在我国,随着我国体制改革的不断深入,建设“服务型政府”已成了我国行政改革进程中的重要目标。问题是,人们往往更多关注服务型政府的外在形式,而忽略了其背后隐含的更为重要的责任内涵^[8]^[22]。服务型政府便也成为我国行政改革的重要价值指向。服务型政府模式与全能主义模式下的“为人民服务”不同。服务型政府应该是一种行为模式,它应该表现为主体多元、形式规范、结构明确、标准清晰、责任到位的一种制度的系统安排。服务型政府意味着为人民服务宗旨的重新归位。

在我国,长期的无政府模式和全能主义结构,使得对服务型政府的追求,更需要有完整的责任体系支撑。服务型政府的责任体系主要包括制度责任、体制责任、机制责任和后果责任。责任是关于服务型政府的决策——执行——后果全过程的义务规范体系。当前,我国建设服务型政府需要一整套相关制度的支撑。脱离了外在制度环境和相关的体制因素,服务型政府的责任就成为任意描绘的空口白话,服务型政府也就无异于空中楼阁。目前我国建立服务型政府的外在制度环境和相关体制因素,关键是指公民社会、政府法治和绩效评判体系^[8]^[27-32]。

公民社会是服务型政府的服务对象,其发展还任重道远。如何进一步培育我国市民社会,建立有效的公民参与机制以及建立政府与公民间的互动机制,将是建立服务型政府必须面对的首要问题之一。法治化是服务型政府可持续发展的保证。就我国日前的法治实践来看,在追求服务型政府的过程中,程序化建设对于服务型政府的责任具有更为重要的意义。没有程序,法治政府将失去根基,服务型政府就会走样异化。政府绩效评判体系是否科学是决定服务型政府是否行之有效的指挥棒。要改变那种传统上我国官员与政绩的“官出政绩,政绩出官”的政绩观,改变过去那种单纯从抽象的“整体”利益出发的思维模式,摆

脱一个以虚拟主体为出发点的思维套路,确立以人为重、以人为本、以人为先的思维逻辑,突出以人为本的价值取向。

(七) 公民参与

公民参与公共管理具有悠久的历史。西方行政理论的发展对公民参与的认识也是一个不断深化的过程,这一过程与公民参与的实践进展有很大关系。公民参与有积极的方面,如:有助于公共事务的管理和公共政策的制定,还体现着一些重要的价值,但也会产生消极的一面,如推动错误的和考虑不周的政策出台,带来政策制定迟缓,决策效率低下以及政策成本的增加;参与者本身的因素使公民参与在实践中导致问题丛生。

我国服务型政府构建的主导型路径是市场模式和解制模式,这两种模式在推动政府服务质量的提高、服务水平的提升具有十分重要的意义,但是,这两种模式还不足以完全实现服务型政府的

根本理念。把公民参与引入我国正在进行的服务型政府建设具有特殊的意义:首先,公民参与更符合服务型政府的价值理念;其次,公民参与能够为服务型政府的建设提供动力和评价机制;再者,公民参与有助于政府职能的转变^{[8]51-52}。

把公民参与理念运用于服务型政府建设的过程中,需要把握好三个方面:一是为公民参与提供基础性条件,包括加大政务力度、公民参与的制度化程序化建设、增加政府与公民间的信任。二是建立有效的实用的公民参与形式,如新闻媒体和电子政务的形式,公共听政、设立决策咨询机构的形式,社区组织和非政府组织等公民组织形式,民主评议、信访、申诉、举报等形式,等等。三是对公民参与产生的问题预测和准备,对政府官员进行相关的培训,建立专门性的申诉专员和行动中心,促进政府对公民的回应^{[8]52-54}。

参考文献:

- [1] 中国行政管理学会课题组. 服务型政府的定义和内涵[J]. 理论参考, 2006(6): 1-5.
- [2] 魏爱云. 服务型政府: 政府改革的目标选择——访北京大学政治发展与政府管理研究所所长谢庆奎教授[J]. 理论参考, 2006(6): 24-28.
- [3] 康庆春. 政府再造是我国服务型政府建设的必然选择[J]. 重庆科技学院学报, 2007(2): 17-21.
- [4] 刘熙瑞. 服务型政府——经济全球化背景下中国政府改革的目标选择[J]. 中国行政管理, 2007(7): 21-24.
- [5] 景亨. 服务型政府视角下公务员制度的缺陷与重构[J]. 江苏社会科学, 2007(3): 9-13.
- [6] 谢庆奎. 政府学概论[M]. 北京: 北京大学出版社, 2005: 44.
- [7] 燕继荣. 建设服务型政府的理念和走向[J]. 理论参考, 2006(6): 29-32.
- [8] 谢庆奎、佟福玲. 服务型政府与和谐社会[M]. 北京: 北京大学出版社, 2006.

On the Time Background and the Way of Constructing China's Service-oriented Government

LIU Qing-hua

(Publicity Department of CPC Committee, Changshu Institute of Technology, Jiangsu Changshu 215500, China)

Abstract: The construction of human-oriented and public service-oriented government is the main task of our country's government function transformation, and also the important task of improving the socialism political system and full construction of a well-off society. The new public service theory, the harmonious society theory and so on are the theory basis of constructing the service-oriented government. Our country is in a key time for the transformation of the economic society, which is the time background of constructing service-oriented government. The ways of exploring and practicing service-oriented government construction are as follows: deepening the reform of the administrative system, constructing new public finance system, constructing the state government functionaries with high quality, innovating government's culture, developing intermediary organization, reforming government responsibility systems, and citizen participation.

Keywords: service-oriented government; time background; way

(责任编辑:李 军;校对:陈 芸)